

Seul le texte prononcé fait foi !

Discours de Madame la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey le 12 novembre 2008, Genève: Non à l'initiative «abolir le droit de recours».

Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux,

Monsieur le Président du Conseil d'Etat,

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Monsieur le Maire,

Mesdames et Messieurs,

Je ne suis pas sûre que beaucoup d'entre vous connaissent la Convention d'Aarhus, je suis même sûre que beaucoup d'entre vous se demandent pourquoi je souhaite vous parler de cette convention alors que le thème qui nous rassemble ici ce soir porte sur l'initiative «abolir le droit de recours».

La Convention d'Aarhus a été élaboré en 1998 dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Elle règle l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle a pour objectif d'assurer le concours de toutes personnes concernées par des projets qui peuvent toucher à l'environnement. Elle améliore la participation générale et démocratique des citoyennes et citoyens aux processus décisionnels gouvernementaux à tous les niveaux. La Convention d'Aarhus n'est dès lors pas seulement une Convention environnementale, mais elle vise également la responsabilité et la transparence des procédures administratives. Et voici le lien avec l'initiative 'Droit de recours des organisations': pour atteindre son objectif, la Convention oblige les Etat parties notamment à accorder aux organisations environnementales un droit de recours contre les décisions concernant des projets et activités d'une certaine importance. La Convention s'appliquerait donc également aux actes visés par l'initiative.

Actuellement, la Convention est en vigueur pour 42 pays européens et pour la Communauté européenne, ce qui assure une application de la Convention dans tous les Etats membres de la Communauté. Le droit de recours des organisations n'est dès lors pas quelque chose d'exotique ou d'exagéré, mais un mécanisme qui est largement accepté et bien établi chez tous nos voisins et dans l'Europe entière.

La Suisse a signé la Convention d'Aarhus en 1998, en vue d'une ratification ultérieure. Si l'initiative était acceptée, le droit constitutionnel suisse ne serait plus conforme aux exigences de la Convention en ce qui concerne le droit de recours des organisations environnementales. Une ratification sans réserve de la Convention par la Suisse ne serait donc plus possible.

Mesdames et Messieurs,

Notre pays possède des paysages magnifiques qui forcent l'admiration des touristes du monde entier et une qualité d'environnement que nous envient souvent les pays voisins. Il ne viendrait à personne en Suisse l'idée de contester la nécessité de protéger la nature et, partant, d'élaborer des lois à cette fin.

Mais, par essence, la nature est livrée à elle-même. Elle doit donc pouvoir compter sur des porte-parole qui fassent comprendre quels sont ses besoins et, si nécessaire, représentent ses intérêts. Elle aussi a besoin d'avocats pour faire valoir ses droits et c'est là toute la raison d'être du droit de recours accordé aux associations.

Le fonctionnement de notre État et de notre société repose sur un équilibre subtil de poids et de contrepoids. La crise financière vient de démontrer une fois de plus ce qui peut arriver lorsqu'un système se développe en vase clos. Pour fonctionner convenablement, le marché a besoin d'organisations patronales et syndicales fortes et bien organisées. De la même façon, notre environnement, la nature qui nous entoure, nos paysages, ont besoin d'instruments pour les préserver. Un de ces instruments est le droit de recours.

En Suisse, ce système de pouvoirs et de contre-pouvoirs ne se traduit pas en stériles guerres de tranchées idéologiques et nous savons par expérience que les compromis élaborés offrent de meilleures solutions que si l'on avait simplement cédé à la raison du plus fort. C'est à cela que sert le partenariat social. C'est à cela aussi que sert le droit de recours des associations.

Reste que notre volonté de préserver la nature et l'environnement ne signifie pas que nous laissions quiconque se comporter en despote éclairé – pas plus une association qu'un puissant maître d'ouvrage.

Le droit de recours des associations a eu ses maladies de jeunesse, il n'a pas toujours été utilisé comme l'avait prévu le législateur; mais avec le soutien actif du Conseil fédéral, le Parlement a désormais remédié aux anomalies constatées:

- **les organisations de protection de la nature doivent aujourd'hui remplir des conditions plus strictes pour avoir le droit de déposer un recours;**
- **elles doivent payer les frais de justice si elles sont déboutées;**
- **dans certaines conditions, les travaux peuvent démarrer avant même la fin de la procédure;**
- **les accords entre les organisations et les maîtres d'ouvrage n'ont que valeur de proposition pour l'autorité chargée de délivrer les autorisations;**
- **et ils ne peuvent plus par exemple contenir de peines conventionnelles.**

Mesdames, Messieurs,

Le droit de recours dont jouissent les associations ne leur donne pas pour autant le droit d'imposer leur propre vision de la protection de la nature ou du paysage, mais uniquement le droit de faire contrôler par les tribunaux que telle ou telle réalisation autorisée est bien conforme aux exigences de la loi. Dans ce cadre, affirmer que les associations usent et abusent du droit de recours relève du procès d'intention et, surtout, est contraire à la vérité. Des statistiques actualisées cette année par l'Université de Genève montrent au contraire qu'elles agissent avec retenue. Comment expliquer autrement qu'au cours des 12 dernières années (de 1996 à 2007), le taux de succès des organisations écologistes devant le Tribunal fédéral dans les affaires les concernant ait atteint plus de 61%. C'est trois fois plus que la proportion de succès enregistrée pour l'ensemble des recours tous domaines confondus.

Ces chiffres donnent à réfléchir, car ils signifient que dans tous ces cas, la loi n'avait pas été correctement appliquée.

Mesdames et Messieurs,

Il est injuste de faire endosser systématiquement aux associations écologistes les retards et autres bocages de procédure. En Suisse, pas moins de 99% des recours contre les projets de construction émanent de particuliers et non pas d'associations environnementales. Et dans d'autres cas, l'opposition peut venir des exécutifs communaux eux-mêmes. Ainsi, de l'exemple tout proche, de l'implantation d'IKEA à Vernier.

Examinons maintenant de plus près si vous le voulez bien l'initiative populaire sur laquelle nous sommes appelés à nous prononcer le 30 novembre. Commençons par son origine, le projet de construction du stade du Hardturm à Zurich, car il est révélateur.

On a pu croire que la construction du nouveau stade avait été retardée par le recours d'une association. Or, tel n'est pas cas. Lors de la procédure d'autorisation, le Tribunal administratif de Zurich n'a pas reconnu la section zurichoise de l'Association Transport et Environnement (ATE) comme étant légitimée à recourir. Ce droit revenait à la seule association nationale de l'ATE, qui a d'ailleurs décidé de ne pas soulever d'objection. Ce sont en fait les recours des riverains qui ont ensuite causé d'importants retards.

Quant à son contenu, l'initiative, en prévoyant en particulier d'exclure la possibilité de recours des associations contre des décisions d'approbation de projet du peuple ou de parlements, n'est pas sans rappeler à certains égards l'initiative sur les naturalisations qui a été largement rejetée par le peuple il y a quelques mois. La soutenir c'est adhérer à l'idée que, si un projet est accepté en votation populaire ou par les législateurs qu'il a élus, il n'y a plus matière à recours par les associations.

De plus, l'initiative viserait exclusivement la possibilité de recours dont jouissent les associations mais nullement celle offerte aux particuliers. En regard du nombre écrasant de recours émanant de particuliers et de leur taux de succès trois fois moins élevé que ceux déposés par les associations habilitées, il apparaît clairement que les initiants se trompent de cible.

Enfin, le flou demeure quant à la portée exacte de l'initiative. Selon les interprétations, le droit de recours des associations pourrait être complètement supprimé en cas d'acceptation de l'initiative.

Mesdames, Messieurs,

Notre pays possède des qualités spécifiques: la coexistence harmonieuse de nombreuses cultures et communautés linguistiques, le fédéralisme, la démocratie directe, pour n'en citer que quelques-unes. Il importe d'y ajouter la volonté de dialogue, laquelle fait pratiquement partie de notre identité. Nous ne cherchons pas à imposer notre volonté aux autres, nous arrivons au consensus par le dialogue. Et croyez-moi, cette faculté me sert également beaucoup dans la politique étrangère active de notre pays.

Ce dialogue est au cœur de notre démocratie et de notre Etat de droit. C'est aussi dans ce contexte qu'il faut comprendre le bien-fondé du droit de recours des associations. Celui-ci ne se réduit pas à ses dimensions économique ou juridique, mais s'enracine dans notre culture politique du dialogue. Sans lui, la loi du plus fort s'imposerait. Mais, ce n'est pas notre manière de faire en Suisse, et cela ne doit pas le devenir. Lorsque c'est David contre Goliath, nous aidons David.

Il me paraît d'autant plus justifié d'insister sur la nécessité du dialogue en cas de différends dont la protection de l'environnement est l'enjeu. A cet égard, la "démarche genevoise" qui veut que le Conseil d'Etat joue un rôle actif dans la recherche d'une solution me paraît intéressante. Elle a abouti par exemple au retrait des oppositions des organisations de protection de l'environnement dans le cas de la construction du Stade de Genève ou de l'extension du complexe de Balexert.

Le bien-fondé du droit de recours octroyé aux associations se mesure aussi en termes économiques, précisément à l'aune des retombées touristiques. L'avenir du tourisme suisse passe par la qualité. Notre capital, c'est la beauté naturelle de notre environnement et de notre nature.

Je constate souvent, et cette remarque m'est inspirée par ma fonction de ministre des affaires étrangères, que nous parvenons mieux à défendre nos intérêts nationaux à l'étranger lorsque nous nous précédon's l'évolution internationale. Cette avance suscite souvent l'intérêt et nous donne un avantage concurrentiel à moyen terme. C'est ce qui s'est passé pendant de nombreuses années en matière de protection de l'environnement.

Mesdames et Messieurs,

Je ne vais pas ici dresser la liste exhaustive des projets que le droit de recours des organisations de protection de l'environnement a permis de corriger dans le sens du respect de la nature et du paysage. Elle serait bien trop longue. Il me tient cependant à cœur de rappeler l'intervention bénéfique des organisations écologistes en faveur de deux sites qui nous sont particulièrement chers et dont le rayonnement est international. D'abord la région du Lavaux, ce paysage extraordinaire qui s'étend sur près de 900 hectares le long du Léman. Le recours des organisations environnementales a largement contribué à ce que les aménagements opérés dans cette région respectent la nature et la beauté du paysage. Sans l'intervention des milieux écologistes, le classement de Lavaux au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2007 n'aurait certainement pas été possible.

Le constat est identique pour la région du glacier d'Aletsch. Grâce au droit de recours dont ont fait usage les organisations de protection de la nature, un projet de construction de route et d'aménée d'eau qui aurait gravement porté atteinte à une forêt protégée depuis 1933 a pu être évité. Aujourd'hui, la région d'Aletsch est elle aussi inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Mesdames, Messieurs,

L'Etat considère à juste titre les organisations de protection de l'environnement comme des partenaires. Le droit de recours qui leur est attribué a non seulement fait ses preuves et il a encore été revu et amélioré.

Ce n'est pas un hasard si des voix discordantes - et non des moindres !- se font entendre au sein même du parti auquel appartiennent les auteurs de cette initiative. Rien d'étonnant en fait, car la nature est au-dessus des partis!

L'initiative visant à restreindre le droit de recours des associations de protection de l'environnement n'est pas bonne pour notre pays. Ses arguments sont trompeurs.

Je vous engage donc à la refuser.

Je vous remercie de votre attention.